



CONFINDUSTRIA

# Recesso degli USA dall'Accordo JCPOA – Iran e ripristino delle sanzioni

Maggio 2018

**Background.** Dopo la firma nel 2015 del JCPOA (*Joint Comprehensive Plan of Action*) con Cina, Francia, Germania, Gran Bretagna, Russia, Stati Uniti e l'UE (c.d. "5+1"), l'Iran si è impegnato a limitare il proprio programma nucleare in cambio dell'alleggerimento progressivo delle sanzioni internazionali. Sempre nel 2015, il Congresso USA, per assicurare al ramo legislativo il potere di verifica sull'accordo, ha introdotto, attraverso l'"*Iran Nuclear Agreement review act*" - INARA, l'obbligo per il Presidente di certificare al Congresso ogni 90 giorni che l'Iran si stesse attenendo all'accordo. Dopo numerose dichiarazioni pubbliche che indicavano che gli USA non avrebbero rinnovato la proroga della sospensione della sanzioni<sup>1</sup> se non fossero intervenute, entro il 12 maggio, modifiche sostanziali all'accordo, Trump ha annunciato pubblicamente la decisione, i tempi e le procedure per il ritiro degli USA dall'accordo.

**Ultimi sviluppi.** L'8 maggio 2018, con un Memorandum Presidenziale (*National Security Presidential Memorandum - NSPM*), Trump ha dato disposizione alle competenti amministrazioni di avviare le azioni e le procedure necessarie a reintrodurre le sanzioni che gli Stati Uniti avevano precedentemente sospeso in applicazione dell'accordo. Sono previste due finestre temporali per il completamento e la chiusura delle operazioni in essere con l'Iran (*wind-down period*) al termine delle quali saranno reintrodotte le seguenti sanzioni:

- al termine di 90 giorni (scadenza 6 agosto) quelle aventi ad oggetto:
  - Acquisto, da parte del Governo iraniano, di banconote americane;
  - Commercio con l'Iran di oro e metalli preziosi;
  - Vendita diretta o indiretta, fornitura e trasferimento da/verso l'Iran di grafite, metalli grezzi o semi-lavorati (es. acciaio, alluminio), carbone e software per integrazione di processi industriali;
  - Transazioni significative connesse all'acquisto o alla vendita e mantenimento di fondi o conti significativi al di fuori del territorio dell'Iran denominati in valuta locale (rial) ;
  - Acquisto sulla sottoscrizione o sulla facilitazione dell'emissione del debito sovrano iraniano;
  - Settore automotive iraniano;

<sup>1</sup> Tecnicamente, la roadmap del JCPOA prevede che le sanzioni vengano eliminate definitivamente soltanto con la fase di *termination*, stimata intorno al 2025. Il JCPOA si articola infatti in 5 fasi: **1) "Finalisation Day"** (luglio 2015). Conclusione dei negoziati e approvazione dell'accordo del Consiglio di Sicurezza ONU (Risoluzione n. 2231/2015). Contestualmente, il 14 luglio 2015 la UE ha deciso di prorogare di ulteriori 6 mesi (fino al 14 gennaio 2016) la scadenza delle misure previste nel Piano d'azione comune del 24 novembre 2013, che ha già consentito una prima attenuazione dell'impianto sanzionatorio Ue. **2) "Adoption Day"**. (ottobre 2015). La parti aderenti al JCPOA hanno definito gli adempimenti necessari all'applicazione dell'Accordo. L'Iran ha notificato all'AIEA che applicherà il Protocollo aggiuntivo al Trattato di non proliferazione nucleare, iniziando ad attuare alcuni impegni prioritari relativi alle attività nucleari. **3) "Implementation Day" (fase attualmente in corso da gennaio 2016)**. Prima rimozione delle misure restrittive, divenuta efficace previa verifica, da parte dell'AIEA, del rispetto da parte dell'Iran degli adempimenti prioritari in campo nucleare e successivamente all'adozione – da parte UE ed USA – di nuovi atti normativi che stabiliscano le modifiche alle disposizioni istitutive delle sanzioni. **4) "Transition Day"**. Avvio della seconda fase di revoca delle misure, prevista decorrere 8 anni dopo l'Adoption Day (verosimilmente nel 2023). Tale termine è anticipabile sulla base della pubblicazione di un report da parte dell'AIEA che accerti la finalità esclusivamente pacifica del programma nucleare iraniano. **5) "Termination Day"**. 10 anni dopo l'Adoption Day (verosimilmente nel 2025 e purché nessuna sanzione ONU sia stata, nel frattempo, ripristinata). Da questo momento, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite non sarà più investito della questione nucleare iraniana e tutte le sanzioni UE cesseranno i loro effetti.

Dopo il periodo di 90 giorni, gli USA revocheranno anche le licenze agli importatori per alcuni prodotti, come tappeti e beni alimentari.

- Al termine di 180 giorni (scadenza 4 novembre) quelle aventi ad oggetto:
  - Operatori portuali iraniani e settori della navigazione e della costruzione navale, comprese *IRISL* e *South Shipping Line Iran*;
  - Transazioni petrolifere con operatori nel settore Oil & Gas (NIOC, NICO, NITC) incluso l'acquisto di petrolio, prodotti petroliferi o petrolchimici dall'Iran;
  - Transazioni da parte di istituzioni finanziarie straniere con la Banca Centrale iraniana e le istituzioni finanziarie blacklistati;
  - Fornitura di servizi di messaggistica finanziaria specializzata alla Banca centrale iraniana e a certe istituzioni finanziarie iraniane;
  - Fornitura di servizi di sottoscrizione, assicurazione o riassicurazione;
  - Settore energetico iraniano.

Il 5 novembre coincide anche con la reintroduzione di due misure suscettibili di interessare gli operatori a prescindere dal settore e dal tipo di attività.

Verrà infatti revocata la *General License H - GLH* emessa dall'OFAC<sup>2</sup> il 16 gennaio 2016 che autorizzava le entità straniere di proprietà, o controllate da soggetti USA, a operare con l'Iran. Pertanto, il decadere di tale licenza si applicherebbe anche nei confronti di imprese italiane di proprietà, o sotto il controllo maggioritario USA, nonché di quelle il cui management è americano (es. possessori di *green card*).

Inoltre, si verrà ad ampliare il novero dei soggetti con i quali non è consentito intrattenere relazioni economiche e commerciali. Infatti, *entro* il 4 novembre (quindi, non è escluso che assuma efficacia anche prima), gli USA ripristineranno le sanzioni nei confronti delle persone fisiche e giuridiche iraniane che erano state rimosse dalla lista SDN<sup>3</sup> nel gennaio 2016, tra cui le principali banche ed i maggiori gruppi industriali, comprese quelle, facenti capo alla compagine governativa iraniana, attualmente inserite nella NON-SDN<sup>4</sup>.

**Le prime FAQs emanate dall'OFAC.** I periodi di cui sopra (90 e 180 giorni) sono di fatto delle moratorie per le operazioni in essere. A seguito del Memorandum presidenziale, l'OFAC ha pubblicato delle FAQs che forniscono alcuni chiarimenti che, sembrano indicare qualche flessibilità. Tra i più rilevanti nell'ottica degli operatori NON-USA, quindi italiani:

- La ricezione da parte di un soggetto NON-USA di un pagamento dall'Iran, anche successivamente alla scadenza dei periodi di *wind-down*, non causerà sanzioni se i beni o servizi a cui è relativo il pagamento sono stati consegnati prima della loro scadenza e se il contratto è stato concluso formalmente prima dell'8 maggio 2018.
- Circa l'avvio di nuove attività nei settori e/o con soggetti che torneranno a essere listati, l'OFAC chiarisce che, qualora esse si estendessero oltre il periodo di *wind-down*, l'OFAC considererà caso per caso gli sforzi compiuti per ottemperare alle disposizioni

---

<sup>2</sup> Office of Foreign Asset Control – Dipartimento del Tesoro USA.

<sup>3</sup> *List of Specially Designated Nationals and Blocked Persons*.

<sup>4</sup> *List List of Persons Identified as Blocked Solely Pursuant to Executive Order 13599*.

*("will evaluate efforts and steps to wind down activities and will assess whether any new business was entered into involving Iran during the applicable wind down period")*. Non sembra, quindi, esservi un assoluto automatismo, probabilmente collegato all'idea di Trump di negoziare esenzioni *à la carte* con partner ed alleati.

- Le operazioni con i soggetti istituzionali della NON-SDN List diverranno motivo di sanzioni secondarie solo per le attività realizzate dal 5 novembre in avanti, ossia da quando avrà luogo il *re-listing* di queste entità.

**Sviluppi attesi.** E' possibile che nelle prossime settimane l'amministrazione USA emani norme e disposizioni attuative del Memorandum presidenziale. Sotto il profilo finanziario, già fortemente critico per le note ragioni, sarà fondamentale il timing con cui i circuiti internazionali (SWIFT) daranno attuazione al Memorandum presidenziale escludendo le banche iraniane. Ad un livello più generale, e rivolto alle possibili esclusioni, per le imprese sarà altrettanto, se non più cruciale, l'esito degli inevitabili negoziati con la UE. Tecnicamente, la reintroduzione delle sanzioni non equivale ancora alla uscita degli USA dal JCPOA. Il Memorandum, indica che gli USA continueranno a monitorare l'evoluzione degli impegni assunti dall'Iran in materia di proliferazione ed a consultarsi con gli alleati e partner. Considerando l'attitudine alla gestione unilaterale delle crisi ed alla negoziazione bilaterale delle soluzioni espressa dall'amministrazione Trump (vedasi sanzioni extraterritoriali comminate alla Russia, questione dazi acciaio/alluminio, misure restrittive alla Cina per furto di proprietà intellettuale), una lettura realistica indicherebbe che vi sarebbe spazio per stabilire con gli USA delle – non precisate, se non nei termini di cui più sotto – "regole di ingaggio".

**Possibili esenzioni.** Accanto, alla denuclearizzazione, l'obiettivo americano appare essere quello di isolare l'Iran dal commercio mondiale nella sua principale fonte di introiti, ossia il greggio. A questo riguardo, Trump intende avviare delle "consultazioni" con gli alleati ed i partner per fornire loro alcune esenzioni accordate in base agli sforzi di ciascun paese di ridurre le importazioni di petrolio iraniano durante i 180 giorni che precedono il ripristino delle sanzioni sul settore dell'energia, la rescissione dai contratti in essere per future forniture ed ogni altra azione volta a dimostrare l'impegno nel ridurre questi acquisti (*"... the state department intends to consider relevant evidence in assessing each country's efforts to reduce the volume of crude oil imported from Iran during the 180 day wind down period, including the quantity and percentage of reduction in purchasing iranian crude oils, the termination of contracts for future delivery of Iranian oli and other actions to demonstrate a commitment to decrease substantially such purchases. The State department expects to engage in consultations with countries currently purchasing crude oil during the 180 day wind down period"*).

**Relazioni UE-USA.** L'approccio USA combina ormai sistematicamente obiettivi di politica industriale interna, politica economica estera, sfide al multilateralismo e fughe in avanti sulla sicurezza, spiazzando altrettanto sistematicamente la comunità internazionale ed in particolare l'Europa. Quest'ultima sostiene che l'uscita degli USA non comporterebbe la decadenza del JCPOA, quindi il venir meno dell'impegno UE a collaborare con l'Iran per la graduale normalizzazione delle relazioni commerciali a fronte dell'attuazione, da parte di quest'ultimo, degli obblighi sulla proliferazione nucleare. Al di là della delicata struttura

dell'accordo sul piano del diritto internazionale, il problema è strategico: le relazioni tra Washington e Bruxelles devono trovare *landing zones* mutualmente sostenibili su un crescente numero di questioni il cui impatto sulle imprese, in una fase in cui anche la ripresa mondiale sta rallentando, rischia di essere pesante.

**Strumenti UE a disposizione.** L'unico dispositivo legislativo è il Regolamento CE n.2271/96, c.d. *EU Blocking Regulation* del 1996.<sup>5</sup> Concepito come strumento per tutelarsi rispetto alle sanzioni extraterritoriali USA al commercio con Cuba, Iran e Libia<sup>6</sup>, è stato recentemente menzionato come possibile contromisura.<sup>7</sup> Il regolamento prevede, tra l'altro, il divieto di dare applicazione ed esecuzione agli atti di cui sopra ed il diritto al risarcimento dei danni, comprese le spese giudiziali, causati dalla loro applicazione o da azioni da essi derivanti. La Commissione Ue rimanderebbe ai singoli Stati membri la definizione di sanzioni "efficaci, proporzionali e dissuasive" nei casi di violazione da parte di qualsiasi persona fisica o giuridica residente o registrata nella Ue. L'ultima versione è del 2014 e consente alla Commissione europea di integrare l'allegato, attraverso atti delegati, inserendovi ulteriori atti normativi, regolamenti o strumenti legislativi di Paesi terzi che hanno applicazione extraterritoriale e con effetti penalizzanti per gli interessi dell'UE. In sostanza, questo strumento consentirebbe alla UE – per via delle autorità competenti degli Stati membri - di sanzionare a sua volta chi, per ottemperare alle sanzioni extraterritoriali di un Paese terzo, arreca pregiudizio agli operatori europei.

La sua applicazione tuttavia è rimasta per lo più lettera morta<sup>8</sup> e secondo la dottrina specializzata, data l'assenza di un precedente, non è possibile certificarne l'efficacia. Inoltre, essa potrebbe risultare inficiata dalla vaghezza del dispositivo, che impone un generico divieto di dare esecuzione all'interno del territorio UE alla normativa USA presente in allegato.

Di fatto, al netto dei tempi necessari ad includere nell'allegato le disposizioni USA di cui si tratta, questo disposto non evita le sanzioni secondarie, ma delega gli Stati membri a definire le misure per perseguirne gli effetti.

<sup>5</sup> Link a versione consolidata: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:01996R2271-20140220&from=EN>,

<sup>6</sup> "Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act", cd. legge Helms-Burton e la "Iran and Libya Sanctions Act" o legge D'Amato (dal nome dei promotori, i senatori repubblicani Alphonse D' Amato, Jesse Helms e Dan Burton). Le norme USA hanno dato luogo ad un contenzioso WTO tra UE e USA successivamente rientrato attraverso un accordo politico che ha condotto allo sviluppo di più strette relazioni economiche e commerciali, sancite con la stipula, durante la conferenza ministeriale di Ginevra nel maggio del 1998, della partnership economica transatlantica e di una forte collaborazione in ambito multilaterale

<sup>7</sup> L'ambasciatore Ue presso gli USA, David O'Sullivan, avrebbe citato la possibilità di ripristinare lo strumento durante un evento pubblico nell'ottobre 2017 a seguito delle prime dichiarazioni del Presidente Trump contro l'Accordo sull'Iran. Tale orientamento sarebbe stato riconfermato informalmente anche da alcuni funzionari dell'EEAS, il servizio esterno dell'Unione europea.

<sup>8</sup> Nel 2007 il governo austriaco si sarebbe avvalso della copertura giuridica del regolamento per avviare un'azione contro una banca austriaca che, a seguito dell'operazione di acquisizione da parte di una società di *private equity* statunitense, aveva chiuso conti tenuti da clienti cubani per conformarsi alle sanzioni contro Cuba. Tuttavia, le autorità austriache avrebbero sospeso il caso dopo che la società statunitense di private equity aveva ottenuto una licenza specifica dal Dipartimento del Tesoro USA ed autorizzato l'istituto di credito austriaco al mantenimento dei conti bancari. <https://www.steptoeinternationalcomplianceblog.com/2017/10/eu-raises-specter-of-blocking-regulation-as-trump-administration-ponders-jcpoa/>,